

Jadwiga Urban*

DELEGOWANIE PRACOWNIKÓW W ŚWIEŁIE ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

I. Wprowadzenie

Pierwotna wersja Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹ przyznawała instytucjom wspólnotowym (obecnie unijnym) jedynie bardzo ograniczone uprawnienia prawodawcze w dziedzinie prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Oznaczało to w praktyce, że zarówno zakres, jak i ostateczny kształt regulacji dotyczących praw pracowniczych należał do państw członkowskich. Od końca lat osiemdziesiątych, wyraźnym znakiem kierunku rozwoju świadczenia usług w ramach rynku wewnętrznego stało się delegowanie pracowników. Pozyskiwanie (zwykle tańszej) siły roboczej pozwalało państwom, w których koszty pracy były wyższe, na szybszy rozwój. Pracownicy mogli w zamian liczyć na korzystniejsze niż w państwie pochodzenia płace. Taka sytuacja, choć przynosząca korzyści obu stronom, zrodziła pytanie o prawo właściwe do określenia uprawnień i obowiązków usługodawcy.

Artykuł 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej² (dawny art. 49 TWE) ustanawia ogólny zakaz wprowadzania, w stosunku do obywateli państw

* Mgr Jadwiga Urban – doktorantka w Katedrze Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

¹ Dalej jako TWE.

² Dalej jako TFUE, Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2008 r. Nr C 115, s. 1–388).

członkowskich, wszelkich ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług w ramach Unii. Przepis ten nie zawiera jednak szczegółowych regulacji prawnych. Odpowiedzią na obawy zamożnej części Europy przed wzrastającą liczbą przedsiębiorstw czasowo delegujących pracowników na ich terytorium miała być, przyjęta 16 grudnia 1996 roku, dyrektywa 96/71/WE.³

W związku z tym, że delegowanie pracowników stało się powszechnie stosowaną praktyką, nie trzeba było długo czekać, by sprawy z tego zakresu stały się przedmiotem postępowań sądowych. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁴ miał okazję wyrazić swoje stanowisko rozpatrując kierowane do niego przez sądy krajowe pytania prejudycjalne⁵, jak również badając zasadność, wniesionych przez Komisję Europejską w trybie art. 258 TFUE (dawny art. 226 TWE), skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Warto zastanowić się nieco głębiej nad znaczeniem wydanych przez Trybunał orzeczeń i ich konsekwencjami dla transgranicznego świadczenia usług w Unii Europejskiej. Trybunał wyraźnie oddziela kwestie regulowane przez dyrektywę 96/71/WE od zagadnień pozostających poza zakresem jej stosowania, a w konsekwencji ocenianych na podstawie art. 56 TFUE.⁶ Uważając wspomniane rozróżnienie za logiczne i ze wszech miar słuszne, omówienie i ocena orzecznictwa Trybunału dotyczącego delegowania pracowników nastąpi w uwzględnieniu tego podziału.

³ Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz. Urz. UE z 1997 r. Nr L 18, s. 1–6).

⁴ Dalej jako Trybunał lub Trybunał Sprawiedliwości. Dawny Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

⁵ Art. 267 TFUE (dawny art. 234 TWE).

⁶ Zob. opinie rzeczników generalnych: Dámasa Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie C-490/04 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. [2007] s. I-06095, pkt 27; Paola Mengozziego w sprawie C-341/05 *Laval un Partneri Ltd przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan i Svenska Elektrikerförbundet*, Zb. Orz. [2007] s. I-11767, pkt 144–163; Vericy Trstenjak w sprawie C-319/06 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga*, Zb. Orz. [2008] s. I-04323, pkt 37.

II. Środki krajowe oceniane na podstawie dyrektywy 96/71/WE

1. Cele i znaczenie dyrektywy

Podstawowym celem dyrektywy 96/71/WE jest promocja świadczenia usług poprzez zniesienie istniejących oraz zapobieżenie powstawaniu nowych barier między państwami członkowskimi.⁷ Wskazuje na to również wybór podstawy prawnej, w oparciu o którą dyrektywa została przyjęta.⁸ Można zatem twierdzić, że interpretacja przepisów dyrektywy powinna służyć przede wszystkim urzeczywistnieniu swobodnego świadczenia usług, a ochrona praw pracowniczych jest celem o znaczeniu drugorzędnym.⁹

Dyrektywa 96/71/WE zmierza do znalezienia równowagi pomiędzy dwiema grupami fundamentalnych wartości, których przestrzeganie gwarantuje Unia, tj. swobodą świadczenia usług, z jednej strony, oraz zapewnieniem godnych warunków pracy i płacy, jak również odpowiedniej ochrony socjalnej, z drugiej strony.¹⁰ Chodzi między innymi o zapewnienie uczciwej konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami krajowymi i przedsiębiorcami z innych państw członkowskich, tak aby ci ostatni nie wykorzystywali nieuczciwie okoliczności, że w państwie przyjmującym poziom ochrony socjalnej jest wyższy niż w państwie pochodzenia usługodawcy.¹¹

Dzięki określeniu jądra bezwzględnie obowiązujących przepisów¹², usługodawca delegujący pracowników do innego państwa członkowskiego ma możliwość przewidzenia, jakie normy, określające warunki pracy, znajdują zastosowanie wobec jego pracowników.¹³ Co więcej, osoby delegowane

⁷ Motyw 5 dyrektywy 96/71/WE.

⁸ Art. 47 ust. 2 TWE i art. 55 TWE.

⁹ Podobnie zob. P. Davies, *Posted Workers: Single Market or Protection of National Labour Law Systems?*, Common Market Law Review 1997, nr 34, s. 572–573; L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 166.

¹⁰ Zob. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 13 czerwca 2007 r. Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług – maksymalizacja korzyści i możliwości przy równoczesnym zagwarantowaniu ochrony pracowników, KOM(2007) 304, s. 4, pkt 2.1.

¹¹ Podobnie L. Florek, *Europejskie prawo pracy*, Warszawa 2007, s. 215.

¹² Zob. Komunikat Komisji z dnia 4 kwietnia 2006 r. Wytyczne dotyczące delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, KOM(2006) 159, s. 2.

¹³ Motyw 13 dyrektywy 96/71/WE. Sprzyja temu również wymiana informacji pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi na temat krajowego prawa pracy – Zalecenie Komisji

uzyskują gwarantowany poziom minimalnej ochrony.¹⁴ Dyrektywa 96/71/WE stanowi więc istotny krok ku zapewnieniu bezpieczeństwa prawnego podmiotom świadczącym usługi w państwie przyjmującym pracownika delegowanego.¹⁵ Warto w tym miejscu podkreślić, że dyrektywa usługowa¹⁶ nie powinna mieć wpływu na warunki zatrudnienia określone w dyrektywie 96/71/WE. Co więcej, w przypadku sprzeczności pomiędzy przepisami dyrektywy usługowej i dyrektywy o delegowaniu pracowników, pierwszeństwo ma dyrektywa o delegowaniu pracowników.¹⁷

Należy jednocześnie podkreślić, że omawiana regulacja nie zmierza do ujednolicenia przepisów państw członkowskich odnoszących się do warunków pracy.¹⁸ W rzeczywistości, należy ją uznać przede wszystkim za normę kolizyjną określającą prawo krajowe, które powinno zostać zastosowane w danym przypadku świadczenia usług transgranicznych.¹⁹

Rozpatrywane przez Trybunał, w oparciu o przepisy dyrektywy 96/71/WE, spory dotyczyły zasadniczo trzech kwestii. Po pierwsze, chodziło o sposób rozumienia poszczególnych warunków zatrudnienia, do przestrzegania których można zobowiązać usługodawców delegujących pracowników do innego państwa członkowskiego (zob. pkt 2.2.). Po drugie, ważną kwestią było ustalenie, czy konkretne rozwiązania krajowe mieszczą się we wskazanym

z dnia 31 marca 2008 r. w sprawie pogłębionej współpracy administracyjnej w kontekście delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz. Urz. UE z 2008 r. Nr L 18, s. 1).

¹⁴ Wyrok Trybunału w sprawie C-341/05 *Laval un Partneri Ltd przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan i Svenska Elektrikerförbundet*, Zb. Orz. [2007], s. I-11767, pkt 76. Zob. L. Mitrus, *op. cit.*, s. 166.

¹⁵ Podobnie rzecznik generalny Yves Bot w opinii w sprawie *Dirk Rüffert przeciwko Land Niedersachsen*, Zb. Orz. [2008] s. I-01989, pkt 74.

¹⁶ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE z 2008 r. Nr L 376, s. 36), motyw 86.

¹⁷ Art. 3 ust. 1 dyrektywy 2006/123/WE.

¹⁸ Dyrektywa 96/71/WE stanowi jedynie częściową harmonizację w zakresie delegowania pracowników. Zob. opinię rzecznika generalnego Philippe'a Légera w sprawie C-168/04 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii*, Zb. Orz. [2006] s. I-09041, pkt 28; opinię rzecznika generalnego Vericy Trstenjak w sprawie C-319/06 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga*, Zb. Orz. [2008] s. I-04323, pkt 36.

¹⁹ Zob. W. Däubler, *Die Entsende Richtlinie und ihre Umsetzung in das deutsche Recht*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1997, nr 20, s. 614; K. Forgó, *Aktuelles zur Entsenderichtlinie*, ecolex 1996, s. 818; M. Schmidt, *Das Arbeitsrecht der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 2001, s. 254 i 259.

w art. 3 ust. 1 akapit 1 dyrektywy katalogu środków prawnych, za pomocą których można określić owe warunki zatrudnienia (zob. pkt 2.3.) W końcu, pojawiły się trudności w interpretacji art. 3 ust. 10 dyrektywy – w szczególności zawartej tam klauzuli porządku publicznego – rozszerzającego, ponad katalog wskazany w ust. 1 art. 3 dyrektywy, zakres zagadnień możliwych do objęcia przez regulacje państwa przyjmującego (zob. pkt 2.4).

2. Warunki zatrudnienia

Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE określa warunki pracy, które państwo przyjmujące może narzucić przedsiębiorcy z innego państwa członkowskiego, delegującego pracowników do wykonywania usług w państwie przyjmującym, w sytuacji gdy stosunek pracy podlega prawu państwa pochodzenia. Przepis ten wprowadza katalog enumeratywnie wyliczonych dziedzin, który obejmuje: (a) maksymalne okresy pracy i minimalne okresy wypoczynku; (b) minimalny wymiar płatnych urlopów rocznych; (c) minimalne stawki płacy, wraz ze stawką za nadgodziny; (d) warunki wynajmu pracowników, w szczególności przez przedsiębiorstwa zatrudnienia tymczasowego; (e) zdrowie, bezpieczeństwo i higienę w miejscu pracy; (f) środki ochronne stosowane w odniesieniu do warunków zatrudnienia kobiet ciężarnych lub kobiet tuż po urodzeniu dziecka, dzieci i młodzieży; (g) równość traktowania mężczyzn i kobiet, a także inne przepisy w zakresie niedyskryminacji.

Największe, jak dotychczas, problemy interpretacyjne można zaobserwować, jeśli chodzi o określanie przez państwa członkowskie minimalnych stawek płacy. Omawiane zagadnienie najlepiej zilustrują przykłady zaczerpnięte z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

W 2002 roku Komisja Europejska wniosła do Trybunału skargę o stwierdzenie, że nie uznając za składniki płacy minimalnej wszystkich dodatków wypłacanych przez pracodawców z sektora prac budowlanych, prowadzących działalność gospodarczą w innych państwach członkowskich, własnym pracownikom delegowanym do Niemiec – z wyjątkiem premii przyznawanej pracownikom tego sektora – Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciąży na mocy art. 49 TWE (obecnie art. 56 TFUE) oraz art. 3 dyrektywy 96/71/WE.²⁰

²⁰ Wyrok ETS w sprawie C-341/02 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. [2005] s. I-2689.

Przedmiotem analizy w powyższej sprawie były regulacje prawa niemieckiego, zgodnie z którymi płaca minimalna składała się jedynie z płacy godzinowej przewidzianej przez układ zbiorowy pracy, premii przyznawanej pracownikom sektora budowlanego oraz przewidzianej w umowie o pracę kwoty stanowiącej wyrównanie różnicy pomiędzy płacą krajową a płacą należną na mocy ustawy o delegowaniu pracowników (*AEntG*).²¹ W tej sytuacji, dodatkowe wynagrodzenie roczne, zwane trzynastą lub czternastą pensją, jak również składki uiszczane przez pracodawców z innych państw członkowskich na fundusze urlopowe i odszkodowawcze, porównywalne do funduszy niemieckich, nie mogły zostać uznane za składniki płacy minimalnej.

Komisja argumentowała, że nieuwzględnienie, poza płacą godzinową, innych elementów wynagrodzenia prowadzi w praktyce do zawyżenia kosztów płac, co z kolei może czynić oferowanie usług w Niemczech przez przedsiębiorców pochodzących z innych państw członkowskich mniej opłacalnym.²² Rząd niemiecki przyznał Komisji rację w zakresie dodatków, które nie powodują zmiany równowagi między świadczeniem pracownika a otrzymywanym przez niego wynagrodzeniem. Jeśli zaś chodzi o premie wypłacane za godziny nadliczbowe, które wiążą się ze szczególnie wysokimi wymogami odnośnie do jakości rezultatu lub z określonymi ograniczeniami i zagrożeniami, oceniając, że mają one wyższą wartość ekonomiczną od zwyczajowych godzin pracy, rząd niemiecki podtrzymał swoje wcześniejsze stanowisko, że takie dodatki nie mogą być brane pod uwagę przy obliczaniu minimalnej płacy.²³

Trybunał Sprawiedliwości rozpoczął swoje rozważania od przypomnienia, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo wspólnotowe nie stoi na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie nałożyło na przedsiębiorstwo prowadzące działalność w innym państwie członkowskim, które świadczy usługi na terytorium tego pierwszego państwa, obowiązek wypłacania jego

²¹ W omawianej sprawie Trybunał badał zgodność z prawem wspólnotowym zbiorowego układu pracy przewidującego minimalne wynagrodzenie w sektorze prac budowlanych na terytorium Republiki Federalnej Niemiec (*Tarifvertrag zur Regelung eines Mindestlohns im Baugewerbe im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland*). Przepisy tego układu zostały wydane na podstawie paragrafu 1 ust. 1 ustawy o delegowaniu pracowników (*Arbeitnehmer-Entsendegesetz*), a następnie uznane za powszechnie stosowane przez rozporządzenie w sprawie bezwzględnie obowiązujących stosunków pracy w sektorze prac budowlanych (*Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen im Baugewerbe*).

²² Wyrok ETS w sprawie C-341/02, pkt 17-19.

²³ *Ibidem*, pkt 20–22.

pracownikom wynagrodzenia minimalnego, ustalonego przez przepisy krajowe państwa przyjmującego.²⁴ Wprowadzane przepisy powinny jednak służyć ochronie delegowanych pracowników²⁵ oraz nie naruszać zasady proporcjonalności.²⁶

Zgodnie z akapitem drugim ust. 1 art. 3 dyrektywy 96/71/WE, pojęcie minimalnej stawki płacy jest zdefiniowane przez prawo krajowe i/lub przez praktykę państwa członkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany. Nie ulega wątpliwości, że Republika Federalna Niemiec skorzystała z możliwości przyjęcia przepisów regulujących minimalne wynagrodzenie. Spór w niniejszej sprawie dotyczył jednakże metody, jaką należy zastosować dla porównania minimalnej stawki płacy należnej na podstawie niemieckich przepisów i wynagrodzenia faktycznie wypłacanego delegowanym pracownikom przez pracodawców prowadzących działalność w innych państwach członkowskich. Polemika Komisji i Republiki Federalnej Niemiec koncentrowała się wokół ustalenia, jakie dodatki państwo członkowskie powinno uwzględniać jako elementy płacy minimalnej, gdy kontroluje poprawność wysokości wypłacanego wynagrodzenia.²⁷

²⁴ Wyroki ETS w sprawach połączonych 62 i 63/81 *Société anonyme de droit français Seco and Société anonyme de droit français Desquenne & Giral v Etablissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité*, ECR [1982] s. 00223, pkt 14; C-272/94 *Criminal proceedings against Michel Guiot and Climatec SA, as employer liable at civil law*, ECR [1996] s. I-01905, pkt 12; C-369/96 i C-376/96 *Criminal proceedings against Jean-Claude Arblade and Arblade & Fils SARL (C-369/96) and Bernard Leloup, Serge Leloup and Sofrage SARL (C-376/96)*, ECR [1999] s. I-08453, pkt 33; C-165/98 *Criminal proceedings against André Mazzoleni and Inter Surveillance Assistance SARL, as the party civilly liable, third parties: Eric Guillaume and Others*, ECR [2001] s. I-02189, pkt 28 i 29; C-164/99 *Portugaia Construções LdS*, ECR [2002] s. I-00787, pkt 21.

²⁵ Wyroki ETS w sprawach: 279/80 *Criminal proceedings against Alfred John Webb*, ECR [1981] s. 03305, pkt 19; C-164/99 *Portugaia Construções LdS* ..., pkt 18; C-272/94 *Criminal proceedings against Michel Guiot*..., pkt 16.

²⁶ Wyroki ETS w sprawach: C-76/90 *Manfred Säger v Denneweyer & Co. Ltd*, ECR [1991] s. I-04221, pkt 15; C-19/92 *Dieter Kraus v Land Baden-Württemberg*, ECR [1993] s. I-01663, pkt 32; C-55/94 *Reinhard Gebhard v Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, ECR [1995] s. I-04165, pkt 37; C-205/99 *Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) and Others v Administración General del Estado*, ECR 2001 s. I-01271, pkt 25; C-60/03 *Wolff & Müller GmbH & Co. KG przeciwko José Filipe Pereira Félix*, Zb. Orz. [2004] s. I-09553, pkt 34.

²⁷ S. Majkowska-Szulc, *Sytuacja prawna pracownika delegowanego w ramach świadczenia usług*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik [red.], *Przepływ osób i świadczenia usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, Warszawa 2009, s. 256.

Strony doszły do porozumienia, że nie należy uwzględniać jako składników płacy minimalnej: wynagrodzenia za nadgodziny, składek na uzupełniające zakładowe systemy emerytalne, kwot wypłacanych tytułem zwrotu wydatków faktycznie poniesionych w związku z delegowaniem, a także kwot ryczałtowych, obliczonych na innej podstawie niż podstawa godzinowa. Należy natomiast uwzględnić wartość pracy brutto.²⁸

Rząd niemiecki nie kwestionował faktu, że instrukcje nie były całkowicie zgodne z przepisami dyrektywy 96/71/WE. Wskazywał jednak na wprowadzone w tej kwestii zmiany polegającej na uznaniu, pod pewnymi warunkami²⁹, dodatkowego wynagrodzenia rocznego zwanego trzynastą lub czternastą pensją, za składniki płacy minimalnej. Ponieważ nowa wersja instrukcji została przyjęta po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, Trybunał nie mógł jej uwzględnić przy decydowaniu o istnieniu uchybienia.³⁰ Trybunał stanął więc na stanowisku, że nieuczynanie za elementy składowe płacy minimalnej dodatków, które nie powodują zmiany stosunku między świadczeniem pracownika a otrzymywanym przez niego wynagrodzeniem, wypłacanych przez pracodawców prowadzących działalność w innych państwach członkowskich ich pracownikom zatrudnionym w sektorze prac budowlanych, delegowanym do Niemiec, stanowi naruszenie prawa wspólnotowego.³¹ Tym niemniej Trybunał odniósł się do proponowanych zmian z aprobatą, stwierdzając, że są one w stanie wyeliminować różne niezgodności pomiędzy rozważanym uregulowaniem krajowym a przepisami dyrektywy 96/71/WE.³²

Kolejną sprawą dotyczącą sposobu rozumienia pojęcia minimalnej stawki płacy było – wszczęte przez Komisję – postępowanie mające na celu usta-

²⁸ Wyrok ETS w sprawie C-341/02, pkt 28.

²⁹ Rząd niemiecki uzależnił wliczenie tych dodatkowych wynagrodzeń do płacy minimalnej od ustalenia, że są one wypłacane regularnie, proporcjonalnie, faktycznie nieodwołalnie przez okres, na jaki pracownik jest delegowany do Niemiec, oraz że są mu oddane do dyspozycji w przewidzianym terminie płatności.

³⁰ Wyroki ETS w sprawach: C-147/00 *Commission of the European Communities v French Republic*, ECR [2001] s. I-2387, pkt 26; C-63/02 *Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, ECR [2003] s. I-00821, pkt 11; C-168/03 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii*, Zb. Orz. [2004] s. I-08227, pkt 24; C-354/06 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga*, Zb. Orz. [2007] s. I-116, pkt 7.

³¹ Wyrok ETS w sprawie C-341/02, pkt 43.

³² *Ibidem*, pkt 32.

lenie czy przepis luksemburski, przewidujący automatyczne dopasowanie wynagrodzenia do zmian poziomu kosztów utrzymania, jest zgodny z art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 96/71/WE.³³ Komisja zarzuciła Wielkiemu Księstwu Luksemburga, że poprzez wprowadzenie w przepisach implementujących dyrektywę 96/71/WE indeksacji całości wynagrodzeń³⁴, wykroczyło poza przyznaną mu kompetencję legislacyjną.³⁵

Trybunał nie miał wątpliwości, że omawiany przepis prawa luksemburskiego nie jest objęty dziedzinami, o których mowa w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 96/71/WE. Za logiczny i trafny należy uznać pogląd, zgodnie z którym prawodawca wspólnotowy pragnął, za pośrednictwem art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c), ograniczyć uprawnienia państw członkowskich w zakresie wynagrodzeń do dziedziny dotyczącej jedynie wysokości płacy minimalnej.³⁶ Nie sposób się zgodzić z odmiennym zdaniem rzecznika generalnego, który nie zauważył w tym przypadku naruszenia prawa wspólnotowego.³⁷

W powyższej sprawie Komisja, obok kwestii dotyczącej automatycznej rewaloryzacji wynagrodzenia, zarzuciła Wielkiemu Księstwu Luksemburga niepełną implementację art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit a) dyrektywy 96/71/WE, dotyczącego przestrzegania maksymalnych okresów pracy i minimalnych okresów wypoczynku. Luksemburskie prawo pracy regulowało jedynie wypoczynek tygodniowy. Zgodnie zaś z art. 3 i 4 dyrektywy 2003/88/WE³⁸,

³³ Wyrok ETS w sprawie C-319/06 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga*, Zb. Orz. [2008] s. I-04323.

³⁴ Art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r. dokonującej implementacji dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług oraz ustanawiającej system kontroli stosowania prawa pracy, *Mémorial A* – nr 154 z dnia 31 grudnia 2003 r., s. 3722.

³⁵ Zob. M. Szpunar, M. Zachariasiewicz, *Swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług a działania związków zawodowych – glosa do wyroku ETS z 18.12.2007 r. w sprawie C-341/05 Laval un Partneri Ltd przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundet i inni oraz do wyroku ETS z 11.12.2007 r. w sprawie C-438/05 ITWF i FSU przeciwko Viking Line i Viking Line Eesti*, Europejski Przegląd Sądowy 2008, nr 7, s. 42.

³⁶ Wyrok ETS w sprawie C-319/06 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga*..., pkt 47.

³⁷ Opinia rzecznika generalnego Vericy Trstenjak w sprawie C-319/06 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga*..., pkt 52–54.

³⁸ Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz. Urz. UE z 2003 Nr L 299, s. 9–19).

wypoczynek tygodniowy nie wyczerpuje pojęcia minimalnych okresów wypoczynku, w skład których wchodzi także wypoczynek dzienny oraz przerwy w pracy. Zasadność argumentacji Komisji nie budziła wątpliwości, co przyznali również przedstawiciele Luksemburga.³⁹

Należy zaznaczyć, że pozostałe warunki zatrudnienia, wskazane w art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE, nie były jak dotąd przedmiotem wykładni Trybunału.

3. Umowy zbiorowe uznane za powszechnie stosowane

Dyrektywa 96/71/WE, poza zdefiniowaniem warunków pracy i zatrudnienia, do których przestrzegania zobowiązani są usługodawcy z innych państw członkowskich, określa także sposoby ich ustanowienia. Zgodnie z art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy, państwo przyjmujące może nałożyć na przedsiębiorców obowiązek zagwarantowania pracownikom delegowanym na ich terytorium warunków zatrudnienia określonych przez: (a) przepisy prawne, rozporządzenia lub przepisy administracyjne i/lub; (b) układy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane w rozumieniu ust. 8, o ile dotyczą rodzajów działalności wymienionych w załączniku do dyrektywy.

Określenie „umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane” oznacza umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe, które powinny być przestrzegane przez wszystkie przedsiębiorstwa w danym obszarze geograficznym, zawodzie lub przemyśle. W przypadku braku systemu uznawania układów zbiorowych za powszechnie stosowane, ustawodawca unijny dopuszcza możliwość uznania za powszechnie stosowane umów zbiorowych, o ile: (a) są powszechnie stosowane do wszystkich podobnych przedsiębiorstw w danym obszarze geograficznym, zawodzie lub przemyśle i/lub; (b) zostały zawarte przez najbardziej reprezentatywne w skali kraju organizacje przedstawicieli pracodawców i pracowników oraz są stosowane na całym terytorium kraju.⁴⁰

Odwołanie do układów zbiorowych nie dziwi, mając na uwadze, że specyfiką prawa pracy jest pozostawianie partnerom społecznym możliwości

³⁹ Rząd luksemburski w odpowiedzi z dnia 30 kwietnia 2004 r. na wezwanie do usunięcia uchybień przyznał, że transpozycja dyrektywy była niepełna, a następnie wprowadził stosowne zmiany ustawą z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie transpozycji dyrektyw 2003/88/WE i 96/71/WE.

⁴⁰ Art. 3 ust. 8 akapit pierwszy i drugi dyrektywy 96/71/WE.

kształtowania, przynajmniej w pewnym zakresie, obowiązków pracodawcy względem pracownika. Tym niemniej Trybunał niejednokrotnie borykał się z odpowiedzią na pytanie, czy dany układ zbiorowy można uznać za powszechnie stosowany w rozumieniu dyrektywy 96/71/WE.

Tytułem przykładu można wskazać na orzeczenie w sprawie *Laval*, w której spółka prawa łotewskiego, delegująca pracowników do Szwecji w celu wykonania robót budowlanych, domagała się od sądu szwedzkiego (*Arbetsdomstolen*) stwierdzenia niezgodności z prawem działań podjętych przez związki zawodowe, tzw. *lock-outu*, czyli zablokowania przez związkowców miejsca pracy.⁴¹ Trybunał zbadał, że warunki zatrudnienia w Szwecji, dotyczące kwestii wymienionych w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–g) dyrektywy 96/71/WE zostały, z wyjątkiem stawki płacy minimalnej, ustalone w drodze przepisów ustawowych. Z informacji zawartych w aktach sprawy jednoznacznie wynikało, że władze szwedzkie powierzyły partnerom społecznym kwestię ustalenia, w drodze rokowań zbiorowych, stawki płac, jaką przedsiębiorstwa krajowe powinny wypłacać swoim pracownikom. Jeśli chodzi o przedsiębiorstwa branży budowlanej, taki system wiązał się z obowiązkiem przeprowadzania rokowań w każdym konkretnym przypadku, w miejscu pracy, przy uwzględnieniu kwalifikacji i zadań danych pracowników.⁴²

Zdaniem Trybunału, w takiej sytuacji należy uznać, że państwo członkowskie nie wykorzystało możliwości przewidzianej w art. 3 ust. 8 akapit drugi dyrektywy 96/71/WE i nie ustanowiło stawki płacy minimalnej. Zasadne wydaje się bowiem umożliwienie przedsiębiorcy mającemu siedzibę w innym państwie członkowskim zapoznania się ze stawkami wynagrodzenia, jakie będzie zobowiązany wypłacać delegowanym przez siebie pracownikom. Należy jednocześnie przypomnieć, że art. 3 ust. 1 lit. c) dyrektywy 96/71/WE odnosi się jedynie do stawki płacy minimalnej. Oznacza to, że żądanie przez szwedzkie związki zawodowe wynagrodzenia średniego w sektorze budownictwa w regionie sztokholmskim nie mogło być uzasadnione przepisami dyrektywy.⁴³

⁴¹ Wyrok ETS w sprawie C-341/05 *Laval un Partneri Ltd przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan i Svenska Elektrikerförbundet*, Zb. Orz. [2007] s. I-11767.

⁴² *Ibidem*, pkt 63–69.

⁴³ *Ibidem*, pkt 67–71. Zob. także E. Skibińska, *Delegowanie pracowników do prac budowlanych*, Monitor Prawa Pracy 2008, nr 3, s. 165–166.

Zasady sformułowane w wyroku *Laval* zostały potwierdzone przez Trybunał w sprawie *Dirk Rüffert*.⁴⁴ W tym przypadku, niemiecki przedsiębiorca wykonywał w ramach przetargu publicznego budynek zakładu karnego. Przystąpienie do przetargu wiązało się z koniecznością przyjęcia zobowiązania do przestrzegania układów zbiorowych pracy, które regulowały między innymi wynagrodzenie za pracę. Niemiecki przedsiębiorca powierzył wykonanie części prac polskiemu podwykonawcy, który – co wykazały kontrole – wypłacał swoim pracownikom wynagrodzenie niższe niż określone przez układy zbiorowe w sektorze budownictwa, obowiązujące w kraju związkowym Dolna Saksonia (*Niedersachsen*).⁴⁵

W odpowiedzi na pisemne pytanie Trybunału kraj związkowy Dolna Saksonia potwierdził, że rozpatrywany w tej sprawie układ zbiorowy nie stanowi układu zbiorowego uznanego za powszechnie stosowany, w rozumieniu ustawy o delegowaniu pracowników. Ponieważ w Republice Federalnej Niemiec występował system uznawania umów zbiorowych za powszechnie stosowane, badanie środka krajowego na podstawie art. 3 ust. 8 dyrektywy byłoby niezasadne.⁴⁶

Trybunał odrzucił również możliwość uznania rozpatrywanego układu zbiorowego za „korzystniejsze dla pracowników warunki zatrudnienia” w rozumieniu art. 3 ust. 7 dyrektywy 96/71/WE. W ocenie Trybunału przepis ten nie może być interpretowany w ten sposób, że zezwala przyjmującemu państwu członkowskiemu na poddanie świadczenia usług na swoim terytorium obowiązkowi przestrzegania warunków pracy i zatrudnienia wykraczających poza bezwzględnie obowiązujące normy ochrony minimalnej. Taka wykładnia prowadziłaby, w rzeczywistości, do pozbawienia dyrektywy skuteczności.⁴⁷

Odstąpienie od tej zasady jest możliwe w dwóch przypadkach. Po pierwsze – w sytuacji, gdy usługodawca z innego państwa członkowskiego przystąpi z własnej woli w państwie przyjmującym, w szczególności w ramach zobowiązania podjętego wobec własnego personelu delegowanego, do potencjalnie korzystniejszego układu zbiorowego pracy. Po drugie

⁴⁴ Wyrok ETS w sprawie C-346/06 *Dirk Rüffert przeciwko Land Niedersachsen*, Zb. Orz. [2008] s. I-01989.

⁴⁵ Zob. E. Skibińska, *Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług*, Monitor Prawa Pracy 2008, nr 5, s. 275–278.

⁴⁶ Wyrok ETS w sprawie C-346/06 *Dirk Rüffert*..., pkt 23–30.

⁴⁷ Wyroki ETS w sprawach: C-341/05 *Laval un Partneri*..., pkt 80; C-346/06 *Dirk Rüffert*..., pkt 33.

– w przypadku ustalenia, że przepisy prawa lub układy zbiorowe zawarte z pracownikami delegowanymi w kraju ich pochodzenia są korzystniejsze od regulacji państwa przyjmującego.⁴⁸

4. Klauzula porządku publicznego

Jak już wskazano, państwo członkowskie może zobowiązać usługodawcę pochodzącego z innego państwa członkowskiego zasadniczo do przestrzegania tylko tych rodzajów warunków zatrudnienia, które są objęte zakresem art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71/WE. Należy jednak wspomnieć o jeszcze jednej, wyjątkowej możliwości zobligowania usługodawców delegujących pracowników do przestrzegania warunków pracy przewidzianych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego. Zgodnie z art. 3 ust. 10 dyrektywy, państwa członkowskie mogą, z poszanowaniem zasady równego traktowania oraz Traktatu, stosować warunki zatrudnienia dotyczące dziedzin innych niż wskazane w ust. 1 art. 3, o ile w grę wchodzi ochrona porządku publicznego (fr. *ordre public*).⁴⁹

Klauzula porządku publicznego stanowi autonomiczne pojęcie prawa wspólnotowego, współokreślające zakres stosowania swobód podstawowych. Oznacza to, że jedynie Trybunał jest władny dokonywać wykładni tego terminu, a jednostronna interpretacji przez państwa członkowskie jest niedopuszczalna.⁵⁰ Ponieważ powołanie się na względy porządku publicznego wprowadza odstępstwo od swobód podstawowych, należy je interpretować zawężająco.⁵¹

⁴⁸ Wyroki ETS w sprawach: C-341/05 *Laval un Partneri*..., pkt 81; C-346/06 *Dirk Rüffert*..., pkt 34.

⁴⁹ Zob. P. Davies, *op. cit.*, s. 582–583; H. Verschuere, *Cross-Border Workers in the European Internal Market: Trojan Horses for Member States' Labour and Social Security Law?*, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 2008, vol. 24, z. 2, s. 179–180.

⁵⁰ Wyroki ETS w sprawach: 53/81 *D.M. Levin v Staatssecretaris van Justitie*, ECR [1982] s. 01035, pkt 10–12; C-296/95 *The Queen v Commissioners of Customs and Excise, ex parte EMU Tabac SARL, The Man in Black Ltd, John Cunningham*, ECR [1998] s. I-01605, pkt 30; C-54/99 *Association Eglise de scientologie de Paris and Scientology International Reserves Trust v The Prime Minister*, ECR [2000] s. I-01335, pkt 17; C-36/02 *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH przeciwko Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, Zb. Orz. [2004] s. I-09609, pkt 30; C-319/06 *Komisja Wspólnot Europejskich*..., pkt 42.

⁵¹ Orzeczenia ETS w sprawach: C-260/89 *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas and others*, ECR [1991] s. I-02925, pkt 24; C-348/96 *Criminal proceedings against Donatella Calfa*, ECR [1999] s. I-00011, pkt 23. Opinia rzecznika gene-

Kwalifikacja przez państwo członkowskie przepisów krajowych jako ustawodawstwa dotyczącego porządku publicznego, jest możliwa jedynie w stosunku do przepisów bezwzględnie obowiązujących, których przestrzeganie uznano za konieczne dla zapewnienia ustroju politycznego, społecznego i ekonomicznego danego państwa członkowskiego.⁵² Chodzi więc o prawdziwe i wystarczająco poważne zagrożenia dotyczące fundamentalnych wartości danego społeczeństwa.⁵³

Powyższe rozważania wskazują, że państwa członkowskie nie mogą skutecznie powołać się na art. 3 ust. 10 dyrektywy 96/71/WE dla uzasadnienia obowiązku przestrzegania wszystkich wiążących przepisów ich krajowego prawa pracy przez przedsiębiorstwa usługowe, mające siedzibę w innych państwach członkowskich.⁵⁴ Wymóg odpowiedniości i proporcjonalności środka ograniczającego przyjętego przez państwo członkowskie, a także przedstawienia argumentów na poparcie zaprezentowanych twierdzeń, w znaczącym stopniu utrudniają obronę regulacji krajowych.⁵⁵

III. Środki krajowe oceniane na podstawie art. 56 TFUE

1. Uwagi ogólne

Artykuł 56 TFUE statuuje ogólny zakaz wprowadzania, w stosunku do obywateli państw członkowskich, jakichkolwiek ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług w ramach Unii. W konsekwencji, środki krajowe utrudniające przedsiębiorstwom usługowym delegowanie pracowników do innych państw członkowskich, przyjęte w dziedzinach niewchodzących w zakres dyrektywy 96/71/WE, należy oceniać na podstawie art. 56 TFUE.

ralnego Dámasa Ruiza-Jaraba Colomera w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 oraz C-360/04 Postępowania karne przeciwko Massimiliano Placanica, Christian Palazzese i Angelo Sorricchio, Zb. Orz. 2007] s. I-01891, pkt 143. Zob. także P. Davies, *op. cit.*, s. 597–598.

⁵² Zob. Wyrok ETS w sprawach: C-319/06 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga...*, pkt 29.

⁵³ Wyrok ETS w sprawie 30/77 *Régina v Pierre Bouchereau*, ECR [1977] s. 01999, pkt 35.

⁵⁴ Wyroki ETS w sprawach: C-164/99 *Portugaia Construções Lda...*, pkt 17; C-165/98 *Postępowanie karne przeciwko André Mazzoleni...*, pkt 23.

⁵⁵ Wyrok ETS w sprawie C-254/05 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii*, Zb. Orz. [2007] s. I-04269, pkt 36 oraz przywołane tam orzecznictwo; C-319/06 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga...*, pkt 51–55.

Zgodnie z ustaloną linią orzecniczą Trybunału, art. 56 TFUE może być stosowany bezpośrednio oraz nadaje jednostkom prawa, na które mogą się powołać przed sądami krajowymi. Sądy krajowe z kolei mają obowiązek ochrony tych praw.⁵⁶ Trybunał wielokrotnie powtarzał, że art. 56 TFUE może stanowić podstawę dla wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, w stosunku do usługodawców pochodzących z innych państw członkowskich. Odnosi się to również do środków krajowych o charakterze niedyskryminującym, o ile są w stanie wstrzymać, ograniczyć lub uczynić mniej atrakcyjną działalność przedsiębiorstw usługowych mających siedzibę w innych państwach członkowskich.⁵⁷

Swobodne świadczenie usług, jako podstawowa zasada rynku wewnętrznego, może zostać ograniczone wyłącznie przepisami uzasadnionymi nadrzędnymi względami interesu ogólnego, mającymi zastosowanie do wszystkich osób i przedsiębiorstw wykonujących działalność na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, w zakresie w jakim interes ten nie jest chroniony przepisami, którym podlega ustawodawca w państwie pochodzenia.⁵⁸ Co więcej, przepisy te muszą być właściwe, aby zagwarantować osiągnięcie celu, do którego zmierzają oraz nie wychodzić poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.⁵⁹

2. Prawo do strajku a art. 56 TFUE

Najgłośniejszą sprawą dotyczącą prawa związków zawodowych do prowadzenia akcji protestacyjnych było postępowanie wszczęte przez

⁵⁶ Wyroki ETS w sprawach: 33/74 *Johannes Henricus Maria van Binsbergen v Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, ECR [1974] s. 01299, pkt 26; 206/84 *Commission of the European Communities v Ireland*, ECR [1986] s. 03817, pkt 16; C-208/05 *ITC Innovative Technology Center GmbH przeciwko Bundesagentur für Arbeit*, Zb. Orz. [2007], s. I-00181, pkt 67.

⁵⁷ Wyroki ETS w sprawach: C-76/90 *Manfred Säger*..., pkt 12; C-272/94 *Postępowanie karne przeciwko Michel Guiot*..., pkt 10; C-244/04 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. [2006] s. I-00885, pkt 30.

⁵⁸ Wyroki ETS w sprawach: C-369/96 i C-376/96 *Postępowanie karne przeciwko Jean-Claude Arblade*..., pkt 34 i 35; C-164/99 *Portugaia Construções Lda*..., pkt 19; C-445/03 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga*, Zb. Orz. [2004] s. I-10191, pkt 21.

⁵⁹ Wyroki ETS w sprawach: C-19/92 *Dieter Kraus*..., pkt 32; C-55/94 *Reinhard Gerhard*..., pkt 37.

spółkę prawa lotewskiego *Laval un Partneri Ltd* przeciwko organizacjom związkowym które, poprzez zablokowanie miejsca budowy, pragnęły zmusić usługodawcę mającego siedzibę w innym państwie członkowskim do podjęcia z nimi negocjacji w sprawie stawki płac, jak również do przystąpienia do układu zbiorowego.⁶⁰

Rządy duński i szwedzki twierdziły, że prawo rozpoczęcia akcji zbiorowych w ramach negocjacji z pracodawcą nie mieści się w zakresie stosowania art. 49 TWE (obecnie art. 56 TFUE), ponieważ zgodnie z art. 137 ust. 5 TWE (obecnie art. 153 ust. 5 TFUE), Wspólnota (obecnie Unia) nie posiada kompetencji w zakresie regulowania tego prawa. Trybunał nie podzielił jednak tego stanowiska przypominając, że w przypadku dziedzin niewchodzących w zakres kompetencji Wspólnoty (obecnie Unii) państwa członkowskie choć zasadniczo dysponują swobodą w ustalaniu warunków istnienia rozpatrywanych praw oraz warunków ich wykonywania, tym niemniej jednak państwa te powinny wykonywać tę kompetencję z poszanowaniem prawa wspólnotowego.⁶¹ Tym samym okoliczność, że art. 153 TFUE (137 TWE) nie znajduje zastosowania ani do prawa do strajku, ani do prawa do lokautu nie wyłącza akcji zbiorowej, takiej jak w postępowaniu przed sądem krajowym, z obszaru swobodnego świadczenia usług.⁶²

Istotne znaczenie miało stwierdzenie Trybunału zgodnie z którym art. 56 TFUE (49 TWE) dotyczy także regulacji o charakterze niepublicznym, które mają na celu uregulowanie w sposób zbiorowy świadczenia usług. Należy

⁶⁰ Zob. E. Broussy, F. Donnat, C. Lambert, *Chronique de jurisprudence communautaire. Libertés d'établissement et prestation de services droits sociaux*, L'actualité juridique. Droit administratif 2008, nr 8, s. 242–244 ; P. Chaumette, *Les actions collectives syndicales dans le maillage des libertés communautaires des entreprises*. CJCE 11 décembre 2007, ITF & The Finnish Seamen's Union, aff. C-438/05, CJCE 18 décembre 2007, *Laval & Partnery Ltd*, aff. C-341/05, Droit social 2008, nr 666, s. 210–220; A.P. Köhler, "Vaxholm" – "Gustafsson" – "Evaldsson": *Das kollektive Arbeitsrecht Schwedens auf dem europarechtlichen Prüfstand*, Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht 2008, nr 2, s. 65–74; B. Mestre, *Some preliminary comments on the Opinion of Advocate-General Mengozzi in the Laval case*, European Law Reporter 2007, nr 5, s. 174–185; D. Vasbeck, *Swedish trade union blockage against Latvian posted workers found to be contrary to EC law – Case C-341/05, Laval*, Bulletin of international legal developments 2008, nr 3, s. 27–29.

⁶¹ Wyroki ETS w sprawach: C-120/95 *Nicolas Decker v Caisse de maladie des employés privés*, ECR [1998] s. I-01831, pkt 22–23; C-158/96 *Raymond Kohll v Union des caisses de maladie*, ECR [1998] s. I-01931, pkt 18–19; C-446/03 *Marks & Spencer plc przeciwko David Halsey (Her Majesty's Inspector of Taxes)*, Zb. Orz. [2005] s. I-10837, pkt 29.

⁶² Wyrok ETS w sprawie C-341/05 *Laval un Partneri*..., pkt 86–88.

zgodzić się, że usunięcie przeszkód w swobodnym przepływie usług między państwami członkowskimi byłoby nieskuteczne, gdyby w miejsce usuniętych barier państwowych mogły pojawiać się przeszkody wynikające z wykonywania przez związki lub organizacje niepodlegające prawu publicznemu swojej autonomii prawnej.⁶³

Następnie Trybunał wskazał, że prawo do prowadzenia akcji zbiorowej należy uznać za prawo podstawowe stanowiące integralną część ogólnych zasad prawa unijnego.⁶⁴ Przypomniawszy również, że ochrona praw podstawowych stanowi słuszny interes mogący uzasadnić co do zasady ograniczenia zobowiązań nałożonych przez prawo wspólnotowe, nawet w ramach podstawowej swobody gwarantowanej przez Traktat.⁶⁵ Tym niemniej, korzystanie z tych praw powinno być zgodne z wymogami dotyczącymi praw chronionych na mocy Traktatu i zgodne z zasadą proporcjonalności.⁶⁶

Dokonawszy tych wstępnych ustaleń, Trybunał przystąpił do zbadania, czy prowadzenie, w okolicznościach sprawy, akcji zbiorowych przez związki zawodowe może stanowić ograniczenie świadczenia usług, a jeśli tak, czy może być uzasadnione.

⁶³ *Ibidem*, pkt 98. Zob. także wyroki Trybunału w sprawach: 36/74 *B.N.O. Walrave and L.J.N. Koch v Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie and Federación Española Ciclismo*, ECR [1974] s. 01405, pkt 17–18; C-415/93 *Union royale belge des sociétés de football association ASBL v Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA v Jean-Marc Bosman and others and Union des associations européennes de football (UEFA) v Jean-Marc Bosman*, ECR [1995] s. I-04921, pkt 83–84; C-309/99 *J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh i Price Waterhouse Belastingadviseurs BV przeciwko Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, przy udziale Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap*, Zb. Orz. [2002], s. I-01577, pkt 120.

⁶⁴ Trybunał zauważył także, że prawo do prowadzenia akcji zbiorowej jest prawem uznanym w licznych aktach prawa międzynarodowego, przy których tworzeniu państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły, takich jak Europejska Karta Społeczna, podpisana w Turynie w dniu 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999, Nr 8, poz. 67), wymieniona wyraźnie w art. 151 TFUE (136 TWE), oraz konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjęta w dniu 9 lipca 1948 r. przez Międzynarodową Organizację Pracy (Dz.U. z 1958, Nr 29, poz. 125), jak i akty ustanowione przez same państwa członkowskie na szczeblu wspólnotowym lub w ramach Unii Europejskiej, takie jak Wspólnotowa karta socjalnych praw podstawowych pracowników przyjęta podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Strasburgu w dniu 9 grudnia 1989 r., również wymieniona w art. 151 TFUE (136 TWE) oraz Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, proklamowana w dniu 7 grudnia 2000 r. w Nicei.

⁶⁵ Wyrok ETS w sprawie C-36/02 *Omega...*, pkt 35.

⁶⁶ Wyrok ETS w sprawie C-341/05 *Laval un Partneri...*, pkt 91–94.

Zarówno organizacje związkowe pozwane przed sądem krajowym, jak i rząd szwedzki uważają, że rozpatrywane ograniczenia są uzasadnione, ponieważ są konieczne do zagwarantowania ochrony prawa podstawowego uznanego przez prawo wspólnotowe i mają na celu ochronę pracowników, która stanowi nadrzędny wzgląd interesu ogólnego. Trybunał przyznał, że prawo do prowadzenia akcji zbiorowych, mających na celu ochronę pracowników przyjmującego państwa, skierowanych przeciwko ewentualnym praktykom dumpingu socjalnego może stanowić nadrzędny interes ogólny, w rozumieniu orzecznictwa Trybunału, mogący co do zasady uzasadniać ograniczenie jednej ze swobód podstawowych gwarantowanych przez Traktat.⁶⁷ Nadto, blokada rozpoczęta przez organizacje związkowe przyjmującego państwa członkowskiego, mająca na celu zagwarantowanie pracownikom delegowanym w ramach transgranicznego świadczenia usług warunków pracy i zatrudnienia ustalonych na pewnym poziomie mieści się w zakresie celu, jakim jest ochrona pracowników.⁶⁸

W tym miejscu należy jednak zauważyć, że dyrektywa 96/71/WE wskazuje bezwzględnie wiążące normy ochrony minimalnej, do których przestrzegania są zobowiązani pracodawcy delegujący pracowników w ramach transgranicznego świadczenia usług. Mając na uwadze brak łatwo dostępnych oraz wystarczająco precyzyjnych przepisów krajowych w zakresie płacy minimalnej obowiązującej w sektorze prac budowlanych Szwecji, należy uznać akcje zbiorowe, takie jak w sprawie przed sądem krajowym, za nieusprawiedliwione względami ochrony pracowników. Godnym aprobaty jest stanowisko Trybunału mające na celu umożliwienie przedsiębiorstwom usługowym, pochodzącym z innych państw członkowskich, uzyskania informacji co do wysokości wynagrodzenia minimalnego

⁶⁷ Wyroki ETS w sprawach: C-369/96 i C-376/96 *Postępowanie karne przeciwko Jean-Claude Arblade...*, pkt 36; C-165/98 *Postępowanie karne przeciwko André Mazzoleni...*, pkt 27; C-49/98, C-50/98, C-52/98 do C-54/98 oraz C-68/98 do C-71/98 *Finalarte Sociedade de Construção Civil LdS* (C-49/98), *Portugaia Construções LdS* (C-70/98) and *Engil Sociedade de Construção Civil SA* (C-71/98) v *Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft and Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft v Amilcar Oliveira Rocha* (C-50/98), *Tudor Stone Ltd* (C-52/98), *Tecnamb-Tecnologia do Ambiente LdS* (C-53/98), *Turiprata Construções Civil LdS* (C-54/98), *Duarte dos Santos Sousa* (C-68/98) and *Santos & Kewitz Construções LdS* (C-69/98), ECR [2001] s. I-07831, pkt 33; C-438/05 *International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union przeciwko Viking Line ABP i OÜ Viking Line Eesti*, Zb. Orz. [2007] s. I-10779, pkt 77.

⁶⁸ Wyrok ETS w sprawie C-341/05 *Laval un Partneri...*, pkt 107.

obowiązującego w państwie przyjmującym, przed ewentualnym delegowaniem pracowników.⁶⁹

IV. Podsumowanie

Artykuł 56 TFUE ustanawia ogólny zakaz wprowadzania, w stosunku do obywateli państw członkowskich, wszelkich ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług w ramach Unii. Mogłoby się wydawać, że przepis ten jest wystarczającą podstawą do rozwiązywania ewentualnych sporów dotyczących delegowania pracowników. Czy zasadne jest więc pytanie o sens wydania dyrektywy 96/71/WE?

Nie sposób zapomnieć o trudnościach w osiągnięciu kompromisu, jaki towarzyszył przyjęciu dyrektywy. Od momentu przedstawienia pierwszej wersji propozycji legislacyjnej przez Komisję w sierpniu 1991 roku⁷⁰ do chwili przyjęcia dyrektywy 96/71/WE 16 grudnia 1996 roku upłynęło przeszło 5 lat. Do ostatecznej wersji tego aktu prawnego Parlament Europejski wprowadził wiele poprawek, zaś Komisja Europejska zmuszona była zmodyfikować swoją propozycję.⁷¹ Trybunał Sprawiedliwości w większości rozpoznawanych spraw dotyczących prawidłowości interpretacji dyrektywy uznaje przyjęte środki krajowe za niezgodne z prawem wspólnotowym. Nawet Komisja przyznała, w wydanym 4 kwietnia 2006 roku raporcie, że transpozycja dyrektywy do krajowych systemów prawnych budzi zastrzeżenia.⁷² Nie należy również zapominać, że dyrektywa 96/71/WE ustanawia jedynie minimalną ochronę, i to w stosunku do enumeratywnie wyliczonych warunków zatrudnienia. Nadal wiele kwestii nieuregulowanych w dyrektywie podlega ocenie w trybie art. 56 TFUE.

Powyższe argumenty nie przeczą jednak stwierdzeniu, że dyrektywa 96/71/WE stanowi istotny krok ku zapewnieniu bezpieczeństwa prawnego podmiotom świadczącym usługi w państwie przyjmującym pracownika delegowanego. Dzięki zawartemu w art. 3 ust. 1 dyrektywy katalogowi warunków zatrudnienia przedsiębiorstwa delegujące pracowników do wykonywania

⁶⁹ *Ibidem*, pkt 110–111.

⁷⁰ COM (91) 230 final – syn 346, 30.8.1991.

⁷¹ COM (93) 225 final – syn 346, 15.6.1993.

⁷² Zob. Commission's services report on the implementation of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, COM(2006) 159 final, SEC/2006/0439, pkt 20 i kolejne.

usług na terenie innego państwa członkowskiego mają możliwość uprzedniego zapoznania się z najważniejszymi wymogami prawa pracy państwa przyjmującego.

Dyrektywa 96/71/WE przyczyniła się również do wzrostu znaczenia transgranicznego świadczenia usług. Aktywna postawa Trybunału Sprawiedliwości wpłynęła na zwiększenie uprawnień usługodawców oraz poszerzyła granice traktatowych swobód.⁷³ W bardziej globalnym ujęciu trudno odmówić racji stwierdzeniu, że powszechne delegowanie pracowników jest pochodną masowego korzystania przez podmioty gospodarcze z państw Unii Europejskiej ze swobody świadczenia usług, na której straży stoi Trybunał Sprawiedliwości.

W tym miejscu warto wskazać na wyrażoną przez Trybunał krytykę rozwiązania niektórych państw członkowskich, w których stosunki pomiędzy pracodawcami a pracownikami oparte są jedynie na systemie układów zbiorowych.⁷⁴ Jednocześnie Trybunał potwierdził, że minimalna ochrona, jaką ma zapewniać dyrektywa 96/71/WE, nie oznacza warunków zatrudnienia – określonych arbitralnie jedynie przez jedną ze stron (organizacje związkowe) – które znacząco wykraczają poza to, co uznano powszechnie za minimalne standardy.⁷⁵

Państwa członkowskie posiadające uregulowania w zakresie minimalnych warunków pracy mają więc pełne prawo wymagać, by przedsiębiorcy wysyłający pracowników delegowanych na ich terytorium zastosowali się do tych minimalnych wymagań. Nie mogą oni natomiast *a contrario* wymagać tego samego, gdy takich wewnętrznych przepisów brak oraz gdy w krajowym porządku prawnym nie przewidziano systemu deklarowania układów zbiorowych jako powszechnie obowiązujących.

W szczególności zaś niedopuszczalne jest w obliczu takich braków w ustawodawstwie danego państwa, by umożliwiała ono związkom zawodowym podejmowanie akcji zmierzających do nałożenia na pracodawców dalej idących wymagań bądź też uzależniało przyznanie zamówienia publicznego od zobowiązania się do stosowania określonych stawek minimalnych.

⁷³ Zob. wyroki ETS w sprawach: C-319/06 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga*..., pkt 43, 60, 73 i 94; C-346/06 *Dirk Rüffert*..., pkt 25–30.

⁷⁴ Wyrok ETS w sprawie C-341/05 *Laval un Partneri*..., pkt 108–111.

⁷⁵ Zob. A.M. Świątkowski, *Wolność prowadzenia akcji zbiorowych przez związki zawodowe a swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i swobody przepływu usług w obrębie Unii Europejskiej*, Monitor Prawa Pracy 2008, nr 10, s. 554–556.

Nałożenie na pracodawcę tak daleko idących zobowiązań może się negatywnie odbić na jego stabilności finansowej, zmniejszyć jego konkurencyjność i w konsekwencji znacznie utrudnić bądź wręcz uniemożliwić transgraniczne świadczenie usług. Taka sytuacja nie służy ani konkurencyjności europejskiej gospodarki, ani rozwiązywaniu problemów na rynkach pracy państw członkowskich.

Podsumowując, należy z aprobatą odnieść się do wyroków Trybunału Sprawiedliwości dotyczących delegowania pracowników. Precyzyjne przestrzeganie przepisów dyrektywy 96/71/WE oraz zawężająca wykładnia dopuszczalnych wyjątków od art. 56 TFUE służą ochronie praw pracowniczych, jak również zapewniają pewność prawa. Co się zaś tyczy orzeczeń w sprawach *Laval un Partneri* i *Rüffert* są one korzystne dla polskich przedsiębiorców świadczących usługi na terytorium innych państw członkowskich. Dzięki tym rozstrzygnięciom polscy przedsiębiorcy mogą skutecznie konkurować z podmiotami gospodarczymi ze „starych” państw członkowskich i w konsekwencji dawać zatrudnienie polskim pracownikom.